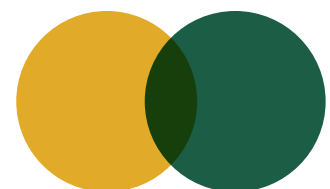


# DeZIM Briefing Notes +

DBN #11 | 23 Berlin, 29. Juni 2023

## Hat die Chancenkarte eine Chance?

Eine Analyse des neuen deutschen Punktesystems  
zur Steuerung der Erwerbsmigration



---

# Hat die Chancenkarte eine Chance?

Eine Analyse des neuen deutschen Punktesystems zur Steuerung der Erwerbsmigration

Pau Palop-García und Marcus Engler

## ZUSAMMENFASSUNG

→ Mit der Einführung der Chancenkarte wird die Bundesregierung erstmalig ein punktebasiertes System (PBS) zur Steuerung der Arbeitsmigration etablieren. Die Schaffung dieser Potentialsäule bedeutet eine große Veränderung für das deutsche System der Arbeitsmigration. Das nun beschlossene Modell beinhaltet jedoch einige Vorgaben und Einschränkungen, die in der praktischen Umsetzung der Chancenkarte Hindernisse darstellen könnten. Das Ziel, sich mit dem Instrument der Chancenkarte im weltweiten Wettbewerb um Fachkräfte besser zu positionieren, kann mit dem nun verabschiedeten Gesetz wahrscheinlich nicht im notwendigen Ausmaß erreicht werden. Entscheidend für den Erfolg der Chancenkarte wird es sein, wie die gesetzlichen Vorgaben in der administrativen Praxis umgesetzt werden. Die Erfahrung anderer Länder hat zudem gezeigt, dass Punktesysteme immer wieder nachjustiert werden müssen, um ihren Zweck zu erfüllen. Dies gilt es auch in Deutschland im Blick zu behalten. Aufgrund der großen Aufmerksamkeit und symbolischen Bedeutung des Punktesystems für Deutschland als Einwanderungsland empfiehlt es sich, die notwendigen Ressourcen für die Umsetzung zur Verfügung zu stellen und bei Änderungsbedarf schnell zu handeln, um Schaden für die Attraktivität und Reputation Deutschlands zu vermeiden.

## Einleitung

Die Bundesregierung hat mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung eine erneute Liberalisierung der Arbeitsmigration beschlossen. Das Gesetz reiht sich ein in einen längerfristigen Liberalisierungsprozess der Arbeitsmigrationspolitik. Trotz der schon zuvor erfolgten Schritte blieb die Zahl der Arbeitsmigrant\*innen, die aus Drittstaaten nach Deutschland eingewandert sind, relativ gering, vor allem wenn man den Sonderfall der Westbalkanregelung ausklammert, wonach Personen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien unabhängig von einer formalen Qualifikation zur Erwerbstätigkeit nach Deutschland einreisen dürfen (Brücker 2023). Zuletzt war im März 2020 das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) in Kraft getreten, dessen Wirkung sich wohl auch aufgrund der Corona-Pandemie zunächst nicht entfalten konnte. Erst im Jahr 2022 stieg die Arbeitsmigration aus Drittstaaten deutlich an, was zum Teil ein Corona-Nachholeffekt sein dürfte (Statistisches Bundesamt 2023). Wie nachhaltig dieser Trend ist, bleibt abzuwarten.

Einigung besteht in Fachkreisen darüber, dass die deutsche Volkswirtschaft und Gesellschaft aufgrund des sich beschleunigenden demografischen Wandels auf deutlich mehr Erwerbsmigration angewiesen sein werden. Da die demografischen Entwicklungen in anderen EU-Staaten, aus denen in den letzten Jahren die größte Einwanderung nach Deutschland stattfand, ähnlich verlaufen, müssen in Zukunft mehr Einwander\*innen aus Drittstaaten nach Deutschland kommen. Prognosen geben den jährlichen Bedarf an Netto-Einwanderung mit mindestens 400.000 Personen pro Jahr an (Brücker 2023).

Mit dem aktuellen Gesetz nimmt die Bundesregierung zahlreiche Änderungen und Ergänzungen am bestehenden Recht vor, um die Einwanderung von Fachkräften nach Deutschland weiter zu erleichtern. In dieser Briefing Note konzentrieren wir uns auf die neu geschaffene Potentialsäule bzw. die darin enthaltene Chancenkarte, da dies eine der zentralen Innovationen ist. Die Potentialsäule soll ein punktebasiertes System einführen und einen Weg für Arbeitskräfte einrichten, die noch nicht über ein konkretes Arbeitsplatzangebot verfügen.

In der Debatte um ein punktebasiertes System wird häufig Bezug genommen auf sogenannte klassische Einwanderungsländer wie Kanada, Neuseeland oder Australien, die seit langem über solch ein System verfügen. Auch europäische Staaten, wie zum Beispiel das Vereinigte Königreich, Österreich oder Dänemark, haben Punktesysteme eingeführt (Hinte, Rinne & Zimmermann 2011; Hunger & Krannich 2015). Deutschland ist hier ein Spätzügler. Dies hat aber den Vorteil, dass aus den Erfahrungen anderer Länder gelernt werden kann.

## Der lange Weg zu einem Punktesystem in Deutschland

Es gab in den letzten 20 Jahren mehrere politische Initiativen zur Einrichtung eines punktebasierten Systems, das die Arbeitsmigration in Deutschland steuert (Bade 2015; Hinte, Rinne & Zimmermann 2011). Nach der Jahrtausendwende wurden erstmalig intensive Debatten in Wissenschaft und Politik zu diesem Thema geführt. Bereits mit dem Zuwanderungsgesetz im Jahr 2002 war von Bundestag und Bundesrat ein Punktesystem verabschiedet worden. Doch infolge eines formalen Fehlers bei der Abstimmung trat das Gesetz nicht in seiner ursprünglichen Form mit Punktesystem in Kraft (Bade 2015; Hinte, Rinne & Zimmermann 2011). Enthalten gewesen war sogar eine Komponente der dauerhaften Einwanderung nach kanadischem Vorbild. Vor allem die Unionsfraktion hatte aber Vorbehalte. In der Folge haben sich die heutigen Ampelparteien in Parteibeschlüssen immer wieder für ein Punktesystem ausgesprochen und auch mehrfach parlamentarische

Initiativen gestartet, um das deutsche Einwanderungsrecht um eine Potentialsäule bzw. ein Punktesystem zu ergänzen. Zu nennen sind hier vor allem die Vorschläge der FDP (Ende 2008), von Bündnis 90/Die Grünen (2010 und 2017) sowie der SPD (2017).

Sogar der Bundesrat befürwortete 2008 die Einführung eines Punktesystems bis spätestens 2010 und forderte die Bundesregierung auf, „umgehend mit der Vorbereitung eines Punktesystems“ zu beginnen (Bundesrat 2008). Zudem gab es immer wieder aus der Wissenschaft und von Verbänden dahingehende Forderungen und Empfehlungen (Bade 2015; Hinte, Rinne & Zimmermann 2011; SVR 2022). Die Vorschläge der vergangenen Jahre unterschieden sich zum Teil sehr deutlich voneinander, etwa im Hinblick auf die Einwanderungskriterien, die einzubeziehenden Personengruppen sowie die ihnen gewährten Rechte wie etwa die Länge der Aufenthaltsdauer.<sup>1</sup>

## Die Chancenkarte

Vor diesem Hintergrund wird die erste Bundesregierung ohne Unionsbeteiligung seit vielen Jahren, ein bundesweites Punktesystem einführen. Diese Idee fand sich bereits im Koalitionsvertrag der Ampel und wurde nun mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung konkretisiert. Das nun verabschiedete Modell (§ 20a AufenthG) ist jedoch recht weit entfernt von seinem kanadischen Vorbild. Es bezieht sich auf einen kleinen Teil der Arbeitsmigration, nämlich auf eine bestimmte Gruppe potenzieller Arbeitsmigrant\*innen, die ohne vorliegenden Arbeitsvertrag zur Jobsuche nach Deutschland sowie zur „Suche nach Maßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen“ einreisen können. Die Chancenkarte wird erstmalig für bis zu 12 Monate erteilt, abhängig vor allem von der Sicherung des Lebensunterhalts (Such-Chancenkarte). Im parlamentarischen Verfahren wurde beschlossen, dass die Chancenkarte anschließend um bis zu 24 Monate verlängert werden kann (Folge-Chancenkarte), wenn ein Arbeitsvertrag oder ein verbindliches Arbeitsplatzangebot für eine inländische qualifizierte Beschäftigung vorliegt, aber noch nicht alle Kriterien für die Erteilung eines anderen Erwerbsaufenthaltstitels erfüllt sind. Die Chancenkarte richtet sich insbesondere an neu aus dem Ausland einreisende Personen. Ebenso bewerben können sich Personen, die bereits in Deutschland leben, wenn sie im Besitz eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder Bildung sind. Ausgeschlossen sind dadurch zum Beispiel Geflüchtete.

Eine Chancenkarte können zum einen Ausländer\*innen erhalten, die über den Fachkraftstatus verfügen (also über einen Hochschulabschluss oder eine berufliche Qualifikation, die als gleichwertig mit einem deutschen Abschluss gilt). Diese Möglichkeit der Einreise zur Jobsuche gab es bereits zuvor (allerdings nur für 6 Monate), sie wurde aber wenig genutzt. Personen mit Fachkraftstatus müssen auch künftig nicht ins Punktesystem. Neu ist hingegen die Einreisemöglichkeit zur Jobsuche für Personen ohne Fachkraftstatus. Diese müssen eine ausreichende Punktzahl erreichen (derzeit 6 Punkte).<sup>2</sup> Um jedoch zum Punktesystem zugelassen zu werden,

---

<sup>1</sup> Punktesysteme kamen auch in Deutschland schon bei der Migrationssteuerung zum Einsatz. Dies betrifft zum einen die Einwanderung von Jüdinnen und Juden aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Hier wird mit einem Punktecatalog eine Prognose über die erwarteten Integrationschancen ermittelt. Ebenso zur Anwendung – dieses Mal bei der Arbeitskräfteeinwanderung – kam in den Jahren 2016 bis 2019 ein Punktesystem in Baden-Württemberg im Rahmen eines Pilotprojektes (PuMa). Es war aber nicht sehr erfolgreich, gemessen an der sehr geringen Zahl von Personen, die auf diesem Weg eingereist sind (Boockmann et al. 2020).

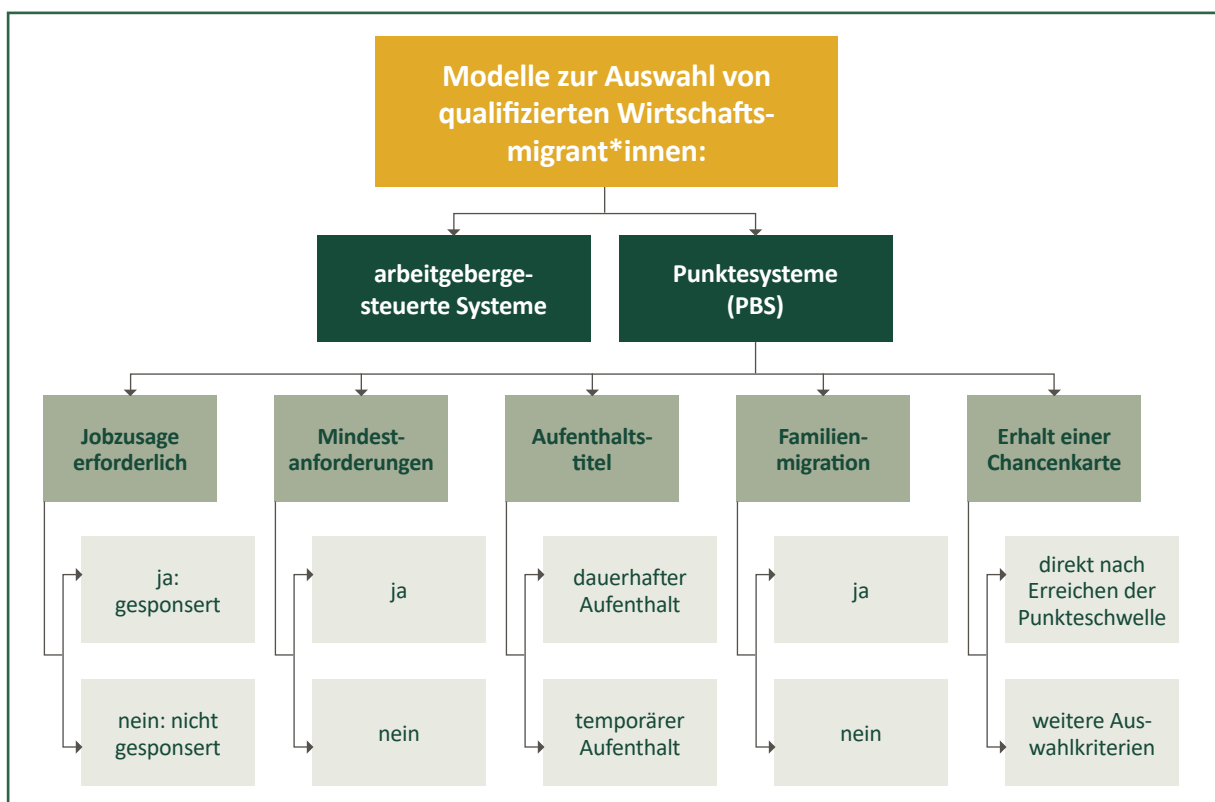
<sup>2</sup> Bisher vorgesehen sind folgende Möglichkeiten der Punktevergabe (§ 20b Abs. 5 AufenthG): 4 Punkte: Teilqualifikation; 3 Punkte: deutsche Sprachkenntnisse (B2), 5 Jahre Berufserfahrung (innerhalb von 7 Jahren); 2 Punkte: deutsche Sprachkenntnisse (B1), 2 Jahre Berufserfahrung (innerhalb von 5 Jahren), Höchstalter 35 Jahre bei Beantragung der Chancenkarte; 1 Punkt: deutsche Sprachkenntnisse (A2), englische Sprachkenntnisse (C1), Alter 36–40 Jahre bei Beantragung der Chancenkarte, 6-monatiger Aufenthalt in Deutschland (in den letzten 5 Jahren), Einreise mit Partner\*in (ebenfalls berechtigt für Chancenkarte), Qualifikation in einem Mangelberuf.

sind bestimmte Einstiegs Voraussetzungen erforderlich (§ 20a Abs. 4 AufenthG). So muss entweder eine ausländische Berufsqualifikation vorliegen – anerkannt von dem Staat, in dem sie erworben wurde –, der eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren vorausgegangen ist. Alternativ gilt ein Hochschulabschluss – ebenfalls anerkannt vom Staat, in dem dieser erworben wurde. Weitere Voraussetzungen sind die Sicherung des Lebensunterhalts sowie der Nachweis von Sprachkenntnissen (mindestens Sprachkenntnisse in Deutsch auf A1-Niveau oder in Englisch auf B2-Niveau).

## Was sind punktebasierte Systeme ... wirklich?

Es gibt zwei Hauptmodelle zur Auswahl von qualifizierten Arbeitsmigrant\*innen: arbeitgebergesteuerte Systeme und punktebasierte Systeme, wie beispielsweise die Chancenkarte, die Deutschland mit der aktuellen Regelung einführt (siehe [Abbildung 1](#)). Arbeitgebergesteuerte Systeme sind nachfrageorientiert. Das bedeutet, dass Arbeitgeber\*innen selbst Migrant\*innen rekrutieren und somit die Fähigkeiten und Qualifikationen festlegen können, die sie für die Besetzung der jeweils angebotenen Stellen benötigen (Papademetriou & Hooper 2019). Da ein arbeitgebergesteuertes System auf der direkten Übereinstimmung zwischen Arbeitgeber\*innen und Arbeitnehmer\*innen basiert, wird es häufig als bestes Modell dargestellt, um Ländern die Anpassung ihrer Einwanderungspolitik an den Arbeitskräftebedarf in Echtzeit zu ermöglichen (Papademetriou & Sumption 2011). Auch bei arbeitgebergesteuerten Systemen kommt Staaten eine wichtige Rolle zu. Diese legen den Rahmen fest, innerhalb dessen Arbeitgeber agieren können, und definieren zum Beispiel erforderliche Qualifikationsniveaus, Sprachkenntnisse oder Arbeitsbedingungen.

**Abbildung 1. Formen der qualifizierten Zuwanderung**



Das Punktesystem (PBS – punktebasiertes System) als Modell zur Auswahl qualifizierter Migrant\*innen entstand in den späten 1960er Jahren in Kanada, als kanadische Universitäten nicht genug qualifizierte Arbeitskräfte hervorbringen konnten, um den Bedarf des Arbeitsmarktes zu decken (Papademetriou & Sumption 2011). Seit seiner Einführung haben mehrere Industrieländer, beispielsweise Australien, das Vereinigte Königreich oder Neuseeland, Variationen des Punktesystems übernommen.

Bei Punktesystemen legen Länder eine Liste von Merkmalen oder Eigenschaften fest, die sie für potenzielle Migrant\*innen als wichtig erachten (z.B. Berufserfahrung, Alter, Sprachkenntnisse) und auf Grundlage dessen sie dann potenziellen Einwander\*innen Punkte zuweisen (Sumption & Walsh 2023). Die von den potenziellen Migrant\*innen erzielten Punkte beeinflussen die Entscheidung der Regierungen, ob diejenigen einreisen dürfen. Häufig werden Personen, die einen bestimmten Punkteschwellenwert erreicht haben, automatisch zur Beantragung eines Visums eingeladen. In anderen Fällen sind die Punkte potenzieller Migrant\*innen nur ein Aspekt, der während der Visavergabe berücksichtigt wird, und ein hoher Punktestand garantiert nicht per se den Erhalt eines bestimmten Aufenthaltstitels (Papademetriou & Sumption 2011).

Obwohl es keine einheitliche Definition für ein Punktesystem gibt, werden ihm in der Regel drei Merkmale zugeschrieben (Sumption & Walsh 2023: 90):

- **Migrant\*innen müssen keine vorherige Jobzusage haben**, um ein Visum beantragen zu können. Einige Länder sehen jedoch Punkte für eine konkrete Jobzusage im Punktesystem vor.
- **Punktesysteme konzentrieren sich auf die Eigenschaften der Migrant\*innen**, und nicht auf die Tätigkeit, die die Person nach Einwanderung in das bestimmte Zielland ausüben wird.
- **Punktesysteme bieten Migrant\*innen verschiedene Wege, um sich für ein Einreisevisum zu qualifizieren**. Dies bedeutet, dass Migrant\*innen niedrigere Punktzahlen für einige Kriterien durch höhere Punktzahlen in anderen Bereichen ausgleichen können.

Zusätzlich müssen Regierungen bei der Gestaltung eines Punktesystems mindestens **vier konzeptionelle Entscheidungen** treffen (siehe [Abbildung 2](#)). Erstens müssen die Regulierungsbehörden bestimmen, ob es Mindestanforderungen gibt, die Migrant\*innen erfüllen müssen, bevor sie in die Punkteanalyse einbezogen werden. Zweitens müssen sie die Liste der Merkmale und Kriterien festlegen, die sie für die Auswahl von Migrant\*innen für wichtig erachten, sowie vorgeben, wie die verschiedenen Elemente in der endgültigen Punktzahl gewichtet sind. Drittens müssen sie die Mindestpunktegrenze setzen, die sie als angemessen erachten, um sich für ein Arbeitsvisum zu qualifizieren. Und viertens müssen sie Auswahlkriterien aufstellen, welche Personen sie aus dem Pool der potenziellen Migrant\*innen, die die Mindestpunktegrenze erreicht haben, einladen.

Es scheint, dass bei diesen vier Konzeptentscheidungen der Fokus der wissenschaftlichen und politischen Diskussionen auf der Verteilung der Punkte liegt (Punkt 2 in [Abbildung 2](#)). Der deutsche Fall bildet keine Ausnahme. Und obwohl die Konfiguration des Punkteschemas für das gesamte Punktesystem von zentraler Bedeutung ist, ist die Entscheidung über die Auswahl potenzieller Migrant\*innen, die die von den Systemen festgelegten Mindestgrenzen erreicht haben (Punkt 4 in [Abbildung 2](#)), nicht minder wichtig. Bei diesem Punkt müssen Regierungen beispielsweise festlegen, wer die Migrant\*innen, die eine Einladung zur Visaantragstellung erhalten sollen, auswählt, wie viele Migrant\*innen eingeladen werden und wie oft dieses Verfahren stattfindet. Außerdem können die Vergabeverfahren zu einer großen Hürde werden, wenn nicht ausreichend behördliche Kapazitäten vorhanden sind, um die Anträge zu bearbeiten.

**Abbildung 2. Konzeptoptionen, um ein Punktesystem zu erstellen**



## Das deutsche Punktesystem im Vergleich

Wir können verschiedene Arten von punktebasierten Systemen anhand von fünf Hauptkriterien identifizieren (siehe [Abbildung 1](#)). Erstens, ob es **Mindestanforderungen** gibt, die potenzielle Migrant\*innen erfüllen müssen, um sich für ein Visum zu bewerben. Je nach Rolle, die ein Stellenangebot bei der Verteilung der Punkte spielt, können wir zweitens unterscheiden zwischen **gesponserten Punktesystemen**, die ein Stellenangebot erfordern, und **nicht gesponserten Punktesystemen**, die keins benötigen (Sumption & Walsh 2023: 91). Drittens können wir zwischen Systemen differenzieren, die potenziellen Migrant\*innen einen langfristigen oder **dauerhaften Aufenthalt** bieten, und solchen, die nur einen **temporären Aufenthalt** erlauben. Viertens können wir die punktebasierten Systeme danach klassifizieren, ob sie Migrant\*innen erlauben, von Beginn der Gültigkeit des Einreisevisums an **mit der Familie** einzuwandern. Schließlich können wir unterscheiden zwischen Systemen, die allen potenziellen Migrant\*innen, die die Mindestschwelle erreicht haben, ein **Visum erteilen**, und anderen, die anschließende Auswahlphasen haben.

Die deutsche Chancenkarte schafft ein nicht gesponsertes Punktesystem, bei dem ein Jobangebot weder als Voraussetzung noch bei der Punktevergabe eine Rolle spielt. Das System enthält jedoch im Einklang mit anderen PBS Mindestanforderungen an Qualifikationen und Sprachkenntnissen. Allerdings sieht die deutsche Chancenkarte im Vergleich zur kanadischen oder australischen PBS keinen klaren Weg für die Familienmigration vor und bietet auch nur eine kurze Aufenthaltserlaubnis (bei Such-Chancenkarte 12 Monate). Darüber hinaus ist unklar, wie Deutschland aus dem Pool der Bewerber\*innen, die die erforderliche Mindestpunktzahl erreicht haben, auswählen wird, also welche Migrant\*innen zuerst eine Einladung erhalten.

**Tabelle 1. Vergleich zwischen Punktesystemen**

Einwanderungskriterien	Kanadisches Federal Skilled Worker Program (Express Entry)	Australisches Skilled Independent Visa (Subclass 189)	Deutsche Chancenkarte
Mindestanforderungen	ja (Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Bildung)	ja (z.B. müssen Bewerber*innen in der Lage sein, eine auf einer Liste qualifizierter Berufe aufgeführte Tätigkeit aufzunehmen, Sprache, Alter)	ja (Qualifikation, Sprache)
Stellenangebot bringt Punkte	ja, aber nicht erforderlich, um einzuwandern	nein	nein
Aufenthalt	dauerhafter Aufenthalt	dauerhafter Aufenthalt	temporärer Aufenthalt (12 Monate + 24 Monate Verlängerungsoption)
Familienmigration	ja, aber Familienmitglieder müssen ein eigenes Visum / eine Arbeitserlaubnis beantragen	ja, in der Antragstellung der Bewerber*innen enthalten	nein, aber die Bewerber*innen erhalten 1 Punkt, wenn sie mit einem*einer Partner*in einreisen, der*die ebenfalls Anspruch auf eine Chancenkarte hat
Einladung zum Visaantrag	weitere Auswahl nach Punktzahl	weitere Auswahl nach Punktzahl	nicht klar

©DeZIM

## Erkenntnisse aus anderen punktebasierten Systemen

Seit der Einführung von Punktesystemen durch die kanadische Regierung und deren Anpassung an andere Länder wurden PBS im Vergleich zu arbeitgebergesteuerten Systemen als vorteilhaft dargestellt, zum Beispiel hinsichtlich wirtschaftlicher Vorteile (für Details siehe [Tabelle 2](#)), Transparenz oder Flexibilität (Sumption & Walsh 2023: 95). Die jahrzehntelange Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die zu erwartenden positiven Ergebnisse vom spezifischen Design des jeweiligen Punktesystems abhängen, zum Beispiel was die Verteilung der Punkte, die Entscheidung, wer eine Einladung zum Visaantrag erhält, und die gebotenen Aufenthaltsbedingungen angeht (siehe [Tabelle 2](#)).



**Tabelle 2. Erwartete Ergebnisse und Evidenz aus anderen Punktesystemen**

Erwartetes Ergebnis	Evidenz aus anderen Punktesystemen
<p><u>Wirtschaftliche Vorteile:</u> PBS ermöglichen es Aufnahmeländern, aus einem Pool an Migrant*innen, die sich proaktiv beworben haben, diejenigen Arbeitskräfte auszuwählen, die ihre Wirtschaft benötigt.</p>	<p>Die wirtschaftlichen Vorteile von PBS wurden von der Forschung teils in Frage gestellt.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einige Autor*innen argumentieren, dass nicht durch Arbeitgeber gesponserte PBS zu höheren Arbeitslosenquoten führen können, da Migrant*innen ohne Jobangebot zugelassen werden und ihre Fähigkeiten möglicherweise im Aufnahmeland nicht zum Einsatz kommen können (Papademetriou &amp; Sumption 2011).</li> <li>• Andere Studien zeigen hingegen, dass nicht gesponserte PBS sich besser bewähren können, qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen (Czaika &amp; Parsons 2017).</li> </ul>
<p><u>Flexibilität:</u> PBS ermöglichen es Aufnahmeländern, sich schnell an die Entwicklung des Arbeitsmarktes anzupassen, indem sie die Verteilung der Punkte ändern oder neue Kriterien schaffen.</p>	<p>PBS sind nur flexibel, wenn Regierungen in der Lage und bereit sind, das System kurz- und mittelfristig anzupassen. Dies umfasst:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• die Liste der Kriterien und die Punktezuweisung sowie</li> <li>• die Rangfolge der potenziellen Migrant*innen aus dem Bewerber*innenpool.</li> </ul>
<p><u>Transparenz und Rationalität:</u> PBS gelten als der Auswahlmechanismus für Fachkräfteeinwanderung, der den höchsten Grad an Transparenz und Rechenschaftspflicht bietet, da sie klare und theoretisch fairere Regeln festlegen, die bei potenziellen Migrant*innen Anwendung finden.</p>	<p>Die Transparenz und Rationalität der PBS hängen auch vom spezifischen Design ab.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einige Autor*innen argumentieren, dass komplizierte Punkteregeln und Anforderungen PBS weniger transparent und rational machen können als klassische arbeitgebergesteuerte Systeme (Sumption &amp; Walsh 2023: 98).</li> <li>• Hinzu kommt, dass bestimmte Migrant*innengruppen systematisch von einer Bewerbung ausgeschlossen sein können (z.B. Personen mit einem anderen Aufenthaltstitel).</li> </ul>
<p><u>Symbolische Macht:</u> Einerseits erachten Regierungen PBS in der Regel als wirksames Mittel, um die Kontrolle über die Einwanderung zu erhöhen oder zumindest das Bild zu vermitteln, dass sie die Migrationsbewegungen proaktiv steuern.</p> <p>Andererseits können potenzielle Migrant*innen PBS als faire und transparente Systeme betrachten, was ihre Motivation zur Einwanderung in Länder mit PBS im Vergleich zu Ländern mit anderen Systemen erhöhen kann.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Studien haben bestätigt, dass PBS für Politiker*innen nützlich sind, um das Narrativ zu stärken, dass ein bestimmtes Einwanderungssystem rational, meritokratisch und fair ist und dass das Aufnahmeland die Kontrolle über die Migrationslage hat (Sumption &amp; Walsh 2023: 100).</li> <li>• Gleichzeitig hängt die Signalwirkung auf potenzielle Migrant*innen maßgeblich davon ab, welche Kenntnisse sie über die PBS erlangen.</li> </ul>

## Was passiert nach der Punktezuweisung?

Das neue Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung erwähnt nur, dass die deutsche Regierung die Befugnis haben wird, die Anzahl der Chancenkarten, die sie in Zukunft ausstellen wird, durch Verordnungen zu begrenzen. Es ist jedoch nicht festgelegt, wie dieser Prozess genau aussehen wird. Insbesondere ist unklar, nach welchen Kriterien die Regierung Kandidat\*innen auswählen wird, falls es mehr qualifizierte Bewerber\*innen gibt (die die Mindestpunktzahl erreicht haben), als Chancenkarten zur Verfügung stehen.

Um dieses Problem zu lösen, kann Deutschland auf andere Länder mit mehr Erfahrung blicken und schauen, wie diese hier vorgehen. Kanada verwendet zum Beispiel sein Punktesystem (das sie „Comprehensive Ranking System“ nennen) als Grundlage für die Entscheidung, wer zu einer Visumsbeantragung im Rahmen des Federal Skilled Worker Program (Express Entry) eingeladen wird. Das kanadische Ministerium für Staatsbürgerschaft und Einwanderung gibt regelmäßige Einladungsrunden heraus (normalerweise alle zwei Wochen), in denen es den Zeitraum für die Einladungen, die Anzahl der Einladungen und die Mindestpunktzahl festlegt, die für eine Einladung qualifiziert. Es gibt drei Arten von Einladungsrunden:

1. **Allgemeine Einladungsrunden:** Die bestplatzierten Kandidat\*innen im Pool, die für eines der drei Express-Entry-Programme qualifiziert sind, werden eingeladen.
2. **Programmbezogene Einladungsrunden:** Die bestplatzierten Kandidat\*innen, die für ein bestimmtes Express-Entry-Programm qualifiziert sind, werden eingeladen.
3. **Kategoriebasierte Einladungsrunden:** Der Minister legt eine Kategorie fest (z.B. einen konkreten Beruf), um ein bestimmtes wirtschaftliches Ziel zu erreichen. Kanada lädt nur die bestplatzierten Kandidat\*innen im Pool ein, die für diese Kategorie qualifiziert sind.

## Ausblick & Handlungsempfehlungen

Deutschland hat künftig ein Punktesystem zur Steuerung der Arbeitsmigration als Ergänzung zu den bisherigen Regelungsstrukturen, die mit dem Gesetz ebenso liberalisiert worden sind. Insbesondere im Hinblick auf die symbolische Dimension, als positives Signal einer Willkommenskultur kann das Punktesystem große Wirkung zeigen. Es ebnet aber auch konkret einen weiteren Weg für Arbeitsmigrant\*innen, die noch kein Jobangebot haben und nicht über den Fachkraftstatus verfügen. Im Gesetzgebungsverfahren hat das Parlament wichtige Veränderungen durchgesetzt, die die Umsetzung der Chancenkarte erfolgversprechender erscheinen lassen, gerade im Vergleich zu früheren Gesetzesfassungen. Ein Teil der von Verbänden und Expert\*innen formulierten Kritik – unter anderem auch von uns (DeZIM-Institut 2023) – wurde in die letzte Fassung übernommen. Dennoch sehen wir in Bezug auf die ambitionierten Ziele des Gesetzes insgesamt und der Chancenkarte im Speziellen eine Reihe von Herausforderungen, die bei der weiteren Ausgestaltung und Umsetzung bedacht werden müssen. Die Einrichtung eines Punktesystems ist ein wichtiger Schritt. Die Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen aber, dass Punktesysteme besonders dann ihre Wirkung entfalten können, wenn sie als dynamische Systeme gedacht werden, bei denen erforderliche Anpassungen zeitnah und unkompliziert erfolgen können.

**Vor diesem Hintergrund formulieren wir folgende Empfehlungen:**

- **Der Personenkreis, der eine Chancenkarte erhalten kann, sollte ausgeweitet werden.** Ausgeschlossen von der Chancenkarte bleiben Personen mit Aufenthaltstiteln aus humanitären oder familiären Gründen. Diese systematische Ausklammerung erschließt sich allerdings nicht. Aller Voraussicht nach wäre der Personenkreis begrenzt, schon wegen der Lebensunterhaltssicherung. Es ist jedoch denkbar, dass die Chancenkarte für einige Personen in Frage kommen könnte. Daher sollte die Einschränkung gestrichen werden. Im Sinne einer pragmatischeren Einwanderungspolitik erscheint es auch hier sinnvoll, ein Spurwechselelement einzubauen, das das Chancenaufenthaltsrecht und die mit dem Gesetz verabschiedete Spurwechseloption für Asylbewerber\*innen komplementiert.
- **Bei der Verlängerungsoption um bis zu zwei Jahre durch die Folge-Chancenkarte im Anschluss an die 12-monatige Such-Chancenkarte sollten die Gewährungskriterien klarer kommuniziert werden.** Für potenzielle Einwander\*innen ist die Folge-Chancenkarte wegen dieser Intransparenz ein Unsicherheitsfaktor. Unseres Erachtens könnte es sich für viele Personen, für die die Chancenkarte grundsätzlich attraktiv ist, daher nicht lohnen, den Umzug nach Deutschland zu wagen. Wenn Inhaber\*innen der Chancenkarte mehr Zeit erhalten, sich auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu etablieren, verringert sich auch das Risiko, dass sie in eine Situation des irregulären Aufenthalts geraten. Eine längere Aufenthaltsdauer würde zudem den Aufwand für die Ausländer\*innenbehörden in Deutschland reduzieren. **Insofern erscheint eine Verlängerung der Such-Chancenkarte auf 18 Monate ebenfalls sinnvoll.** Dies würde auch eine Gleichstellung mit ausländischen Absolvent\*innen deutscher Hochschulen bedeuten (§ 20 Abs. 3 AufenthG).
- **Die Familienperspektive muss stärker mitgedacht werden.** Der verabschiedete Entwurf der Chancenkarte berücksichtigt die familiären Bindungen von einreisenden Arbeitsmigrant\*innen nicht ausreichend. Die Einreise mit engen Familienangehörigen sollte mit der Chancenkarte möglich sein. Mindestens sind jedoch privilegierte Besuchsvisa für enge Angehörige zu ermöglichen. Andernfalls erwiese sich die längere Trennung von engen Familienmitgliedern als eine sehr hohe Hürde für zahlreiche Personen.
- **Modelle zur Unterstützung bei der Lebensunterhaltssicherung entwickeln.** Die Sicherung des Lebensunterhalts als Voraussetzung für die Erteilung einer Chancenkarte ist vermutlich die höchste Hürde für eine Einwanderung von Menschen aus weniger wohlhabenden Ländern. Hier sollten Konzepte entwickelt und erprobt werden, die es Menschen mit wenig finanziellem Kapital ermöglichen, mit einer Chancenkarte nach Deutschland zu kommen. Denkbar sind etwa Stipendien- oder Sponsoringmodelle, an denen sich Stiftungen oder Arbeitgeberorganisationen beteiligen.
- **Mittelfristig sollte ein flexibles und dynamisches System aufgebaut werden, das bei Bedarf relativ schnell nachgebessert werden kann.** Es gibt kaum Erfahrungen mit einem Punktesystem in Deutschland, sodass Prognosen über mögliche Antragszahlen schwer zu treffen sind. Vorstellbar ist eine große Spannbreite bei den Antragszahlen. Politik und Verwaltung sollten

sich schon jetzt auf unterschiedliche Szenarien vorbereiten. Werden die Antragszahlen sehr niedrig sein, dann sollte das Punktesystem (z.B. die Kriterien) zeitnah nachjustiert werden. Auch ein Szenario mit hohen Antragszahlen ist denkbar. Doch eine Situation, in der hohe Antragszahlen auf nicht ausreichend vorbereitete Behörden treffen, würde sich negativ auf die Reputation Deutschlands als Einwanderungsland auswirken und könnte interessierte Personen abschrecken. In jedem Fall sollten Entscheidungsprozesse vorbereitet und transparent kommuniziert werden. Das kanadische Modell von Einladungsrunden könnte hier ein Vorbild sein. Ein entsprechendes Steuerungsgremium sollte mit unterschiedlichen Akteuren aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft, mit Vertretungen von Gewerkschaften sowie mit migrantischen Interessenvertretungen selbst besetzt sein.

- **Um potenzielle Migrant\*innen auf die neuen Chancenkarte aufmerksam zu machen, bedarf es umfassender und gezielter Kommunikationskampagnen in den Herkunftsländern und Migrant\*innencommunitys in Deutschland.** Diese Kampagnen sollten darauf abzielen, die Entscheidungsfreiheit von Migrant\*innen zu stärken, indem sie differenzierte Informationen bereitstellen und bei der Migration nach Deutschland unterstützen. In diesem Zusammenhang sollte auch die **Änderung des Namens „Chancenkarte“ erwogen werden**, um zukünftige Verwechslungen mit dem bereits bestehenden Chancen-Aufenthaltsrecht für geduldete Personen zu vermeiden.
- **Unterstützende Angebote müssen sowohl vor der Einreise als auch unmittelbar danach angeboten werden.** Auch wenn die Chancenkarte einen kurzfristigen Aufenthaltstitel vorsieht, sollte die längerfristige Perspektive einer potenziell dauerhaften Einwanderung von Beginn an mitgedacht und vorbereitet werden. 12 Monate für die Ersterteilung sind ein kurzer Zeitraum. Nicht nur für die berufliche Perspektive, sondern auch in emotionaler Hinsicht und somit letztlich für die Entscheidung, längerfristig in Deutschland bleiben zu wollen, sind die ersten Monate des Aufenthalts von großer Bedeutung. Die meisten neu Zugewanderten haben hier Unterstützungsbedarf. Inhaber\*innen einer Chancenkarte stehen von Beginn an unter einem großen Erfolgsdruck. Insofern muss sich Deutschland nach ihrer Ankunft ein zweites Mal um diese Personen bemühen und ihnen die nötige Unterstützung zukommen lassen. Unterstützungsbedarfe werden aller Voraussicht nach bei der Jobsuche und der Anerkennung von Qualifikationen bzw. bei Nachqualifikation bestehen. Unterstützungsbedarf wird es in der Regel auch beim Spracherwerb, bei der Suche nach Wohnraum und gegebenenfalls bei der Suche nach Kita- und Schulplätzen geben. **Zugleich sollte unbedingt sichergestellt werden, dass ausreichende Bearbeitungskapazitäten in den Auslandsvertretungen und in den zuständigen Behörden in Deutschland bereitgehalten werden.**
- **Ein intensives faktengestütztes Monitoring ist unverzichtbar.** Die Auswirkungen des Gesetzes und insbesondere des Punktesystems auf unterschiedliche Akteursgruppen sowie die Wechselwirkungen mit anderen Einwanderungsgesetzen sollten Gegenstand unabhängiger Monitorings und wissenschaftlicher Begleitforschung sein, welche die Rechte und Perspektiven von migrantischen Zielgruppen sowie die Auswirkungen auf Herkunftsländer umfassend berücksichtigt.

## LITERATURVERZEICHNIS

- **Bade, Klaus (2015):** Wiedergänger Punktesystem. Zur aktuellen Diskussion um ein Einwanderungsgesetz, In: migazin.de, 04.02.2015. Online verfügbar unter: <https://www.migazin.de/2015/02/04/wiedergaenger-punktesystem-zur-diskussion-einwanderungsgesetz/>.
- **Boockmann, Bernhard; Kalweit, René; Klee, Günther; Lücke, Matthias; Kleinemeier, Rita; Scheu, Tobias; Sippli, Khira und Stöhr, Tobias (2020):** Evaluation des Punktebasierten Modellprojekts für ausländische Fachkräfte (PuMa): Abschlussbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Online verfügbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb539-evaluation-des-punktebasierten-modellprojekts-fuer-auslaendische-fachkraefte.html>.
- **Brücker, Herbert (2023):** Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 22.05.2023 (A-Drucks. 20(4)219 E). Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/949394/62c8f6be30414673b94ed0188d529a26/20-4-219-E-data.pdf>.
- **Bundesrat (2008):** Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt ... der 848. Sitzung des Bundesrates am 10. Oktober 2008 (Drucks. 634/1/08). Online verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/brd/2008/0634-1-08.pdf>.
- **Czaika, Mathias und Parsons, Christopher R. (2017):** The Gravity of High-Skilled Migration Policies. In: Demography 54 (2), S. 603–630. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13524-017-0559-1>.
- **Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) (2023):** Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung am 22.05.2023 (A-Drucks. 20(4)219 J). Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/949588/1f5cdcf9cedeb33a9f6ca31e2691b8b0/20-4-219-J-data.pdf>.
- **Hinte, Holger; Rinne, Ulf und Zimmermann, Klaus F. (2011):** Ein Punktesystem zur bedarfsorientierten Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland. IZA Research Report Nr. 35. Online verfügbar unter: [https://docs.iza.org/report\\_pdfs/iza\\_report\\_35.pdf](https://docs.iza.org/report_pdfs/iza_report_35.pdf).
- **Hunger, Uwe und Krannich, Sascha (2015):** Einwanderungsregelungen im Vergleich. Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann. Wiso Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/11662.pdf>.
- **Papademetriou, Demetrios G. und Hooper, Kate (2019):** Competing Approaches to Selecting Economic Immigrants: Points-Based vs. Demand-Driven Systems. Washington DC: Migration Policy Institute.
- **Papademetriou, Demetrios G. und Sumption, Madeleine (2011):** Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- **Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) (2022):** Zuzug ausländischer Arbeitskräfte erleichtern. Chancen und Risiken eines Punktesystems, 29. September 2022. Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2022/10/SVR-Positionspapier-zum-Punktesystem.pdf>.
- **Statistisches Bundesamt (2023):** Erwerbsmigration im Jahr 2022 stark gestiegen. Pressemitteilung Nr. 165 vom 27. April 2023. Online verfügbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23\\_165\\_125.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/04/PD23_165_125.html).
- **Sumption, Madeleine und Walsh, Peter William (2023):** “The Points System is Dead. Long Live the Points System!” Why Immigration Policymakers in the UK Are Never Quite Happy with Their Points Systems. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 21 (1), S. 89–103. DOI: <https://doi.org/10.1080/15562948.2022.2142719>.

## ÜBER DIE AUTOR\*INNEN

### **Marcus Engler**

Marcus Engler ist promovierter Sozialwissenschaftler und seit September 2020 am DeZIM-Institut. Zuvor war er in unterschiedlichen Funktionen in der Migrationsforschung und Politikberatung tätig, u.a. beim Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR), dem UNHCR, der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), der Humboldt-Universität zu Berlin und dem Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück. Er ist Vorstandsmitglied des Netzwerks Fluchtfor-schung, Co-Leiter des Fluchtfor-schungsblogs und Mitbegründer des Arbeitskreises Aktive Aufnahmepolitiken. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in internationalen Flucht- und Migrationsbewegungen sowie der deut-schen, europäischen und globalen Flüchtlings- und Migrationspolitik.

### **Pau Palop-García**

Pau Palop-García ist promovierter Politikwissenschaftler. Vor seiner Tätigkeit am DeZIM-Institut war er Research Fellow an der Willy Brandt School of Public Policy der Universität Erfurt und am Institute for Latin American Studies (ILAS) des GIGA German Institute for Global and Area Studies. Seine Forschungsschwer-punkte liegen in Migrationspolitiken und ihren Auswirkungen auf die Chancen für Migrant\*innen jenseits ih-res Migrationsstatus sowie in der politischen Repräsentation von Migrant\*innen in transnationalen Räumen. Dazu hat er in zahlreichen Zeitschriften wie *Democratization*, *Citizenship Studies*, *Comparative Migration Studies* und dem *Journal of Ethnic and Migration Studies* veröffentlicht.

## IMPRESSUM

© Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e.V., 2023. Alle Rechte vorbehalten.

**Palop-García, Pau und Engler, Marcus (2023):** Hat die Chancenkarte eine Chance? Eine Analyse des neuen deutschen Punktesystems zur Steuerung der Erwerbsmigration. DeZIM Briefing Notes 11, Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

DeZIM Briefing Notes geben die Auffassung der Autor\*innen wieder.

## Herausgeber



### Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung DeZIM e.V.

Mauerstraße 76  
10117 Berlin

+49 (0)30 200 754 130

presse@dezim-institut.de

www.dezim-institut.de

### Autor\*innen

**Dr. Pau Palop-García und Dr. Marcus Engler**

### Redaktion

**Eleni Pavlidou**

### Layout & Satz

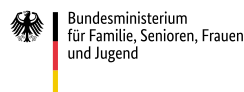
**neonfish.de**

### ISBN

**978-3-948289-59-1**

Das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) ist eine Forschungseinrichtung, die durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gefördert wird. Es forscht zu den Themenfeldern Integration und Migration, Konsens und Konflikt sowie gesellschaftliche Teilhabe und Rassismus. Das DeZIM stützt sich auf zwei Säulen: das DeZIM-Institut und die DeZIM-Forschungsgemeinschaft. Es wurde 2017 gegründet und hat seinen Sitz in Berlin-Mitte.

Gefördert vom:



\_\_\_\_\_